Comisión de
Derechos Humanos
S/C

Versión Taquigráfica N° 238 de 2010

SEÑORA RELATORA ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, JOY NGOZI EZEILO

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de setiembre de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señora Representante Daniela Payssé.
MIEMBROS:	Señores Representantes Gustavo A. Espinosa, Gonzalo Novales y Esteban Pérez.
DELEGADOS DE SECTOR:	Señoras Representantes María Elena Laurnaga y Ana Lía Piñeyrúa.
ASISTEN:	Señora Representante Berta Sanseverino.
INVITADOS:	Señoras Relatora Especial de Naciones Unidas, Joy Ngozi Ezeilo; Gabriela Guzmán, Mar Noya y Marienela Sandoz; y señor Miguel Petit.

SEÑORA PRESIDENTA (Payssé).- Habiendo número, está abierta la reunión.

——La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes da la bienvenida a la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, señora Joy Ngozi Ezeilo, y a quienes la acompañan, las señoras Gabriela Guzmán, Mar Moya y Marienela Sandoz, y el señor Juan Miguel Petit.

Hemos invitado a participar de esta instancia a algunas Representantes de la Comisión Especial de Género y Equidad, y de la Bancada Bicameral Femenina. Estamos en un momento particular de la vida del Parlamento porque nos encontramos considerando el Presupuesto Nacional, y eso hace que no todos y todas las legisladoras que quisieran participar, puedan hacerlo.

Sabemos que la señora Joy Ngozi es la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Ella es de nacionalidad nigeriana y asumió sus funciones como Relatora Especial el 1º de agosto de 2008. Además, ha ocupado muchos cargos gubernamentales, en particular el de Honorable Comisionada para el Ministerio de Asuntos de la Mujer y Desarrollo Social en el Estado de Enugu, y el de Delegada para la Conferencia Nacional de Reforma Política. Se desempeñó como consultora para diversas organizaciones internacionales y tenemos entendido que, además, colabora con varias organizaciones no gubernamentales, en particular, las que trabajan en los derechos de la mujer.

La visita que realiza en esta instancia al Uruguay es en el marco de una invitación abierta que nuestro Gobierno extendió a todos los Relatores y Relatoras en materia de derechos. Así que para nosotros y nosotras es un gusto darle la bienvenida

Teniendo en cuenta que este es un tema que tenemos presente, que es una gran preocupación de este Parlamento y, en especial, de esta Comisión, reiteramos la alegría de que en el día de hoy esté en nuestra Casa y le cedemos el uso de la palabra.

SEÑORA NGOZI.- (Interpretación del inglés).- Muchísimas gracias por haberme acogido en su Parlamento en este Comité de la Igualdad de Género. Sé que este Comité es importantísimo y que el trabajo que realiza es transversal, es decir, afecta a otros ámbitos, así como que los demás comités contribuyen con su labor y, en una manera muy intensa, la Comisión de Derechos Humanos en la que nos encontramos.

Me complace muchísimo haber venido a Uruguay por invitación del Gobierno, en esta misión oficial cuyo objetivo es esencialmente evaluar la situación de trata de personas en el país. Ya saben ustedes que yo soy Relatora Especial en la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Fui nombrada después de una resolución emanada del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y presento informe ante el Consejo de Derechos Humanos, en Ginebra, y ante la Asamblea General, en Nueva York. Una de mis funciones consiste en visitar países y, al cabo de estas visitas, presento informes sobre la situación.

Este tema de la trata de personas es muy grave, es de una gran magnitud, es una actividad que crece a gran velocidad y se sitúa en tercer lugar, después del tráfico de armas y del narcotráfico. Su marco jurídico legal está basado en el Protocolo para castigar, reprimir y controlar la trata de personas, que es un complemento de la Convención de Naciones Unidas sobre el Crimen Transnacional Organizado. Uruguay ha ratificado ambos textos legislativos internacionales y, según su sistema judicial, el Parlamento tiene una función básica a la hora de ratificar estos instrumentos. Por lo tanto, yo sé que ustedes son muy conscientes de las obligaciones que asumen los Estados tras la ratificación de los convenios.

Por otro lado, es importante destacar que el Protocolo de Palermo no se autoejecuta. Por lo tanto, es preciso tipificar como delito la trata de personas, introducir en el ordenamiento jurídico nacional todo tipo de trata, no solamente la de mujeres, sino también niños, niñas, adolescentes, hombres. La trata no solamente se realiza con fines de explotación sexual, sino también de explotación laboral, de tráfico o trata de órganos, servitud doméstica y otras prácticas muy semejantes a la esclavitud. Todas ellas quedan reflejadas en el artículo 3º de la Convención que, para abreviar, llamamos Protocolo de Palermo.

Una de mis misiones en esta visita es averiguar el rol que ustedes, como organismos gubernamentales, desempeñan a la hora de implementar lo establecido en el Protocolo de Palermo; saber si las leyes con que cuenta el país tienen una armonización, cumplen lo establecido en el Protocolo, conocer las lagunas, las deficiencias que, en su opinión, existen a la hora de aplicar lo que el Protocolo establece.

También quisiera hablar de la asistencia a las víctimas, puesto que es un elemento fundamental que se deriva de este Protocolo. Debe ser una asistencia amplia, holística y basada estrictamente en los derechos humanos de la víctima, es decir, reconocer que la víctima tiene derecho a una reparación justa, resarcimiento, acceso a la Justicia, incluida indemnización, derecho a una vivienda, a un servicio de salud, a unos medios de supervivencia. No se la debe obligar a cooperar con el sistema de Justicia porque yo creo que la asistencia a las víctimas no debe estar nunca condicionada. Tampoco debe serlo la repatriación. En el caso de víctimas extranjeras, su repatriación debe realizarse con muchísimo cuidado si cabe la sospecha de que puede ser objeto de abuso en el país al que regresa.

La trata está aumentando en forma espectacular en todo el mundo. Es un fenómeno que nos avergüenza a todos y al que todos deseamos ponerle fin. Afecta a todos los países, tanto si son de destino como de origen o de tránsito. Por eso la cooperación internacional es fundamental. Es preciso tener aliados en la lucha contra este flagelo.

Como Relatora Especial abogo por las asociaciones público-privadas en todas las formas de lucha contra la trata y ustedes en su rol de parlamentarios, probablemente, han participado en negociaciones de acuerdos

bilaterales, tal vez a nivel regional con países vecinos, en el contexto del MERCOSUR y de la Organización de Estados Americanos.

Ahora me voy a dedicar a escucharles y quisiera elogiar el rol activo que su Comisión desempeña. Creo que es importante también asignar recursos concretos de modo que tengamos una visión futurista. Miremos al futuro, anticipándonos a lo que pueda suceder porque una acción preventiva siempre es mucho más eficaz que esperar a que llegue el momento y tener que reaccionar con poco tiempo.

Muchas gracias. Tengo mucho interés en escucharles.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos su presencia y su intervención.

SEÑOR ESPINOSA.- Indudablemente estamos frente al peor flagelo de la humanidad. Los aberrantes delitos que se cometen cuando estas bandas criminales capturan a sus víctimas son realmente indescriptibles y todos sabemos a lo que nos referimos

Seguramente en pocos años muy poquitos las ganancias de estas bandas criminales superen a las del narcotráfico y a la venta de armas. Muchas veces hay falta de sensibilidad por parte de quienes tienen gran responsabilidad en el combate del narcotráfico para comprender que estos son delitos absolutamente ligados y que mientras la droga se vende y se consume y un arma se vende como máximo dos o tres veces, la víctima de trata es forzada una y otra vez hasta la muerte.

Cuando escucho hablar de reparación de las víctimas, puedo asumir lo hago a título personal, no es una opinión del Parlamento sino de este legislador que los Estados tienen que ser solidarios en cuanto a la reparación, pero, señora Relatora, le pido que también sean responsables los países consumidores, los países que tienen ese gran consumo que hace que se genere esta mercancía. Si no hubiera consumo, no tendríamos este problema. Y debemos hacer responsables a los autores de estos delitos. Decomisemos todos sus bienes. Porque el castigo a esta aberración no debe tener límite ni reparo alguno en cuanto al peso de la ley. ¡Y vaya si la cooperación internacional será importante!

En un país como Uruguay, que quizás no tiene índices tan elevados de personas víctimas de la trata, hay casos aislados, tenemos zonas de riesgo. Tenemos un MERCOSUR que debilita muchas veces nuestra frontera. Vaya si será importante una coordinación internacional para tener, no fronteras restrictivas, cosa que nadie desea, sino fronteras eficientes, autoridades migratorias eficientes, para dar a este fenómeno de la cara oculta de la migración que es la trata, una viabilidad y una visibilidad distintas.

Hay países usted lo sabe, señora Relatora, que proviene del continente africano que lamentablemente no tienen recursos. Latinoamérica no los tiene. Acabamos de proponer en el Parlamento Latinoamericano la creación de una subcomisión en lo que refiere a pueblos indígenas y etnia que aborde específicamente el tema de la trata. Sabemos que, sin discriminar a ninguna raza o etnia, seguramente las poblaciones indígenas son las más afectadas y las menos atendidas. Pero no hay recursos y todas las organizaciones mundiales internacionales y los países tienen que ser solidarios en este fenómeno. Si no hay recursos, no hay campaña posible. Y los recursos tienen que estar acompañados por más y mejor educación, más y mejor prevención y Uruguay está dando claras muestras de eso. Uruguay ha armonizado su legislación, ha tipificado legalmente el delito, busca de todas maneras cómo crear los recursos y esquemas adecuados para la atención de las víctimas, muchas veces nuestras y muchas veces ajenas. Pero creo en eso soy muy vehemente y crítico que debemos buscar también el apoyo de los grandes países que consumen y se satisfacen de forma aberrante de esta situación.

Gracias.

SEÑORA LAURNAGA.- Agradecemos la visita de la señora Relatora y de su equipo de trabajo, como así también la de Juan Miguel Petit, con quien hemos tenido oportunidad de trabajar en este tema desde hace bastante tiempo. Por lo tanto, no creo que acá haya que hablar sobre sensibilización sino de algunas herramientas o estrategias que podrían colaborar en potenciar el trabajo que se podría hacer en este sentido.

El primer nivel es el de la institucionalidad de la norma legal. El señor Diputado señaló que Uruguay aprobó una ley que usted conoce y sobre la que tiene suficiente material. Seguramente se haya llevado de acá la sistematización de las normas legales que tienen que ver con la creación del delito específico de trata en Uruguay. Ese es un nivel importante y necesario. Creo que el Parlamento anterior no estaba en ese momento; soy una parlamentaria de esta Legislatura, en el que participaron casi todos los legisladores que están hoy acá, hizo un avance normativo e institucional muy importante y significativo.

La otra dimensión es la de la cultura, la que tiene que ver con la forma en que se aplican las normas y las leyes y también en cómo no se aplican, o sea, cuáles son los subterfugios culturales que tenemos las personas para reconocer los problemas y a aquellas instituciones responsables de aplicar las normas. Es una batalla que recién está empezando en el Uruguay.

En Uruguay tal vez no haya la magnitud de problemas de trata que en otros casos, pero sí los hay. Hay y ha habido casos de trata para explotación sexual y casos de trata para trabajo, cosa que a mí me sorprendió profundamente. En un país que tiene un nivel de institucionalidad tan elevado como Uruguay, una cultura cívica importante y un conjunto de organizaciones sociales muy fuertes que defienden los derechos de los trabajadores, no sabíamos que había casos de explotación laboral, con algunos casos bastante significativos. Muchas veces, lo que sucede es que el problema no se ve porque no se sabe que eso violenta un derecho. Me parece que con la trata sucede lo mismo que con otros problemas que son naturalmente invisibilizados en la cultura nacional. Es, por ejemplo, el caso de la violencia doméstica. Hace unos instantes recibí un informe todavía muy informal del Ministerio de Salud Pública, que está evaluando la calidad de la gestión que las instituciones privadas ofrecen a sus usuarios. Hay un Fondo Nacional de Salud que paga por prestaciones a las instituciones privadas de salud. Estoy hablando de salud privada, no pública. Los dos ámbitos más deficitarios del servicio de salud son el de adicciones y el de violencia doméstica. Sin embargo, este tema ni aparece. Eso se expresa en la institucionalidad, inclusive en la más calificada, la que está mejor instalada desde el punto de vista económico y material. Eso explica un problema cultural y ese es un combate en el que tenemos mucho para hacer todavía.

Hay dos puntos más que quería mencionar. Uno tiene que ver con las víctimas y el otro, con los victimarios. El señor Diputado hablaba de los países que usan, sobre todo, mercancía humana aunque suene tan terrible sobre todo para fines de explotación sexual o, en algunos casos, laboral. Pero también a nivel local y regional tenemos usuarios de este tipo de situaciones. Creo que en el fondo está vinculado a un dilema que, en otra época, como analista o experta en género me planteaba: ¿cómo trabajar culturalmente con un nicho que muchas veces no todas es voluntario? Me parece que esa disociación entre la voluntad y la libertad es una categoría estratégica. Obviamente, esto no se aplica a los niños y niñas ni a los menores de edad pero muchas veces sucede en Uruguay que personas fueron víctimas de trata y tráfico porque fueron a otro país buscando otros destinos o porque desarrollaron un acto voluntario en el comienzo de ese ciclo de esclavitud y eso, además de invisibilizarlas, las culpabiliza. Creo que ahí hay un tema de responsabilidad colectiva. En la mayor parte de los casos el acto voluntario no es un acto libre y muchas veces las personas se someten a redes de crimen organizado pensando que conceden voluntariamente trabajar por menos dinero es decir que están dispuestas a someterse en el plano laboral y terminan siendo sometidas en el plano laboral, sexual y otros. Esa disociación es un tema importante en el que deberíamos trabajar desde el punto de vista cultural. Tendemos a respetar la libertad de las personas y pensamos que cada uno tiene derecho a hacer con su cuerpo lo que quiera y a veces no nos damos cuenta que esa decisión voluntaria en algunos casos implica un riesgo no visible y una condición de no libertad en su origen.

Por último quiero señalar que algunos miembros de esta Comisión somos integrantes del Parlamento del MERCOSUR y tenemos interés en promover algunas líneas de trabajo a este nivel; no estamos prometiendo Comisiones especiales porque la cantidad de personas no lo permite pero sí de trabajar en forma conjunta durante cierto tiempo en alguna actividad que pueda vincular a los cuatro países de la región.

Reitero el agradecimiento por la visita.

Aquí nuestros visitantes cuentan con la voluntad de trabajar en esta línea. A veces hay cierta dificultad en cumplir con una tarea parlamentaria que es el seguimiento de la aplicación de las leyes. Estoy aprendiendo en el Parlamento que esa es una labor importante y los parlamentarios y las parlamentarias son conscientes de ello pero no resulta fácil. Me parece que esa es una tarea inmediata sobre la que podemos tener responsabilidad y prácticas en el corto plazo.

SEÑORA PRESIDENTA.- En primer lugar, quienes hoy han sido invitados a esta Comisión y la integramos estamos mirando en la misma dirección.

Si vamos a la definición de trata, seguramente, razonaremos en la lógica que planteaba la señora Diputada sobre cuál es el límite entre el consentimiento y la libertad. Además, intervienen factores culturales muy importantes. La trata no se da únicamente cuando las personas son trasladadas contra su voluntad de un país a otro; a veces dentro de los países, inclusive en pequeños como el nuestro, también se da el traslado interno, que puede parecer menos espectacular que el otro pero conlleva las mismas características de la tipificación de trata. Eso también lo estamos percibiendo hace tiempo como una señal de alerta y lo estamos trabajando dentro de nuestro país con la sensibilización, sobre todo a través de la Red de Mujeres Políticas, de las Comisiones de Derechos Humanos y de las Secretarías de la Mujer de las Juntas Departamentales haciendo especial referencia a los departamentos nosotros estamos constituidos en departamentos, no en provincias ni Estados limítrofes, en particular, aquellos en que existe frontera seca, donde el ir y venir de un lado al otro forma parte de la cotidianeidad.

Nosotros integramos el Parlamento del MERCOSUR en el cual hay especial atención y preocupación para seguir avanzando en estos temas. Eso es saludable, y ocurre en otros parlamentos, como el PARLATINO.

Por último, quiero decirles que en la Legislatura pasada tuvimos un avance importante en legislación en materia de derechos humanos. No voy a relatar todos los proyectos que hoy son ley ni de los convenios y protocolos internacionales que hoy forman parte de nuestro sistema legislativo. Sin embargo, quiero hacer referencia a dos leyes que fueron producto parlamentario durante la Legislatura pasada: el estatuto del refugiado y la ley de migración, que tienen muchas puntas vinculadas al poder poner límites a este tema que nos convoca hoy. Son leyes que trascienden la legislación nacional, tienen una transversalización en derechos y de género muy importante y ponen especial atención en los niños, niñas y mujeres para generar bloqueos o legislatura que vaya incorporando esa prevención que se vincula con la caracterización del tema que nos convoca. Viajando por el MERCOSUR van a ver folletos advirtiendo sobre este tema en aeropuertos, terminales de transporte terrestre, hoteles o donde pueda haber un trasiego de gente. Precisamente, el tema de la sensibilización es fundamental para generar conciencia.

Estamos aquí mirando en una misma dirección. Seguramente, tendremos que seguir trabajando en herramientas legislativas y de otro tipo para prevenir estos fenómenos que hoy están en tercer lugar entre los delitos a nivel mundial y que generan la preocupación no solo de esta Comisión sino del Parlamento todo.

SEÑOR NOVALES.- En primer lugar, queremos dar la bienvenida a quienes nos visitan.

Quisiera destacar que durante el Período pasado se avanzó muchísimo en este tema que tanto preocupa a nivel mundial y no solo en la parte legislativa sino que las autoridades están cumpliendo con una de las medidas fundamentales para combatir este flagelo: la cooperación internacional. Por más leyes que haya en un país, si no existe la cooperación internacional, no hay manera de combatir este delito.

Durante un tiempo, para lo pequeño que es nuestro país, hubo un importante flujo de trata de personas para el abuso sexual, fundamentalmente, en tres o cuatro países europeos. Creo que ese tipo de mafia ha sido prácticamente desarticulada y ahora tenemos problemas en zonas fronterizas donde hay mucho tráfico de camiones; no quiero estigmatizar la profesión de camionero pero es lo que se está dando en nuestro país, especialmente, en lo que tiene que ver con menores.

La verdad es que la asistencia de las víctimas no ha sido tan completa como la señora Relatora desearía, pero se está haciendo un gran esfuerzo.

Muchas veces este delito se conecta con el de las drogas. La trata se conecta con el tráfico e, inclusive, hay una tendencia generalizada a confundirlos. A tal punto se está tratando de combatir esto que el hecho del consentimiento no obsta para que se persiga este delito; el consentimiento de la víctima no impide que actúe el Estado en la preservación de los derechos humanos de las víctimas. Porque una persona que es víctima de la trata está en inferioridad psicológica y no tiene libre albedrío para decir "no sigan en mi causa" porque no puede responder sobre su conducta; además, está en inferioridad de condiciones porque ella y su familia están amenazadas.

Obviamente, este es un tema que nos preocupa pero se ha avanzado mucho y creo que debemos estar entre los países que mejor lo han combatido porque, además, no ha sido de los más castigados por este flagelo a diferencia de otros países latinoamericanos.

SEÑORA NGOZI.- Me complace muchísimo la labor que están desplegando; es de gran importancia puesto que ustedes son actores fundamentales en toda esta lucha.

También me alegra mucho que el tema del consentimiento no sea un obstáculo en la causa judicial, en el enjuiciamiento; lo digo porque este aspecto genera polémicas en muchos países. Precisamente, acabo de regresar de Argentina, donde hay un gran debate en torno al concepto de consentimiento. Yo les he recomendado que lo eliminaran de la legislación contra tratas. Porque, ¿quién puede dar consentimiento a una situación semejante a la esclavitud? Claramente, nadie. Aquí hay una cuestión de engaño solapado, de fraude, de intimidación, de verse forzado, obligado. Nadie puede dar su consentimiento para que cometan estos aberrantes abusos; es algo evidente. Inclusive, esto es así aun si existe consentimiento. Por ejemplo, alguien puede firmar un documento o llegar a un acuerdo y pagar US$ 500 al agente intermediario para que lo lleve a Europa. Esto se puede considerar tráfico de personas pero la línea divisoria entre el tráfico y la trata es muy fina y muy fácil de romper. En estos casos, la persona que pagó US$ 500 llega al lugar de destino si es que llega, y una vez allí, se supone que debe recuperar su libertad. El contrato que por supuesto es ilegal se termina y se supone que esa persona debe ser libre, pero no es así. El problema es que el intermediario o el capo de la banda organizada le retira el pasaporte y la lleva al lugar en el cual se supone que tiene que trabajar. Pero en lugar de pagarle el salario, se lo mete en el bolsillo y esa persona queda realmente hipotecada. Entonces, eso es trata de personas.

Cuando se realizan estas actividades de tráfico, hay toda una infraestructura montada: hay que captar a las personas, trasladarlas y alojarlas en el momento de tránsito y mientras se realizan los trámites. Es más: a veces ni siquiera se trata de un traslado de personas transfronterizo sino que se realiza dentro del mismo país; inclusive, puede ser que no haya ni siquiera traslado físico de personas y simplemente se hagan estos intercambios

El consentimiento bloquea toda esta actividad judicial tan fundamental que debe haber detrás del fenómeno. La desesperación de las personas que buscan una vida más favorable, es clarísima en estos casos y las sitúa en una posición de vulnerabilidad inmensa. Por lo tanto, está claro que el consentimiento lo dan porque lo que desean es la vida esperanzada y feliz que les prometen que, como sabemos, en muchísimas ocasiones lamentablemente se frustra.

Por otra parte, el problema de los recursos que ha planteado, me parece fundamental; soy muy consciente de ello.

También se ha hecho referencia a mi continente. Es cierto lo que se ha dicho; algunos países pueden hacer más y, otros, menos.

Voy a plantear esto no solo a nivel de país en el informe correspondiente sino también a nivel de todos los Países Miembros de Naciones Unidas en un informe global que presentaré ante la Asamblea General y el Comité de Derechos Humanos en Ginebra. La idea es que los países de destino brinden ayuda mediante asistencia técnica y recursos destinados a la capacitación, para que los esfuerzos institucionales estén más afianzados.

También les quiero comentar en esta ocasión que estamos elaborando creo que ya está terminado un plan de acción mundial de Naciones Unidas de lucha contra la trata; esto se decidió en Nueva York a través de una resolución. No solamente se trata de contar con la voluntad política sino también con la voluntad económica.

Esta mañana, en el Ministerio de Desarrollo Social visité la Mesa Interinstitucional, y me comunicaron que han recibido apoyo de la Unión Europea. Esto indica que cada país contribuye en cierta medida. Entonces, Naciones Unidas tiene que asegurarse de que ese intercambio realmente sea una realidad. Es muy importante que los gobiernos demuestren responsabilidad destinando fondos para ayudar a otros países que están en situaciones peores.

Otra cuestión importante es el problema de la demanda. Es cierto que la demanda es una causa fundamental una causa raíz, como le solemos llamar en lo que tiene que ver tanto con la mano de obra barata, a buen precio como con los servicios sexuales. Es evidente que estos dos impulsos fomentan la trata. Está claro que sin demanda no hay oferta.

Muchísimas gracias por recibirme.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión agradece enormemente su presencia en nuestro país; sabemos que no solamente ha venido al Parlamento sino que también va a hacer una recorrida por otras instituciones. Seguramente estaremos en contacto, aunque sea por vía electrónica, para seguir avanzando en este tema, que nos preocupa a todos y a todas.

Fue un gusto haber compartido esta reunión con usted.

Se levanta la reunión.